Die vereinfachte Reichs-gesetzgebung

Auszug
aus der
Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
der
Hohen Juristischen Fakultät der Universität Marburg
vorgelegt von

Hellmut Körtge
Gerichtsreferendar
Naumburg, Steinweg 18 I

Berichterstatter: Geh. u. Ob.-Bergrat Prof. Dr. Adolf Arndt.

Gedruckt mit Genehmigung der Fakultät
Marburg (Lahn) 1922

Druck von C. Köhler

A. Man unterscheidet eine „vereinfachte Reichsgesetzgebung im weiteren Sinne" und eine solche „im engeren Sinne". Unter der ersteren versteht man den Vorgang, daß der Gesetzgeber, anstatt selbst Rechtsnormen aufzustellen, einen Dritten ermächtigt, die Rechtsregeln zu erlassen, deren Aufstellung an sich dem Gesetzgeber selbst verfassungsmäßig zusteht. Letztere bedeutet den Erlaß allgemein-verbindlicher Normen in der Weise, daß an die Stelle des Parlaments, des ordentlichen Gesetzgebungsorgans, ein Ausschuß desselben tritt.

B. 1. Die heute herrschende Meinung behauptet:

a) die Bezeichnung „Gesetzgebung" sei gleichbedeutend mit der Gewalt, Rechtssätze aufzustellen, „Gesetzgebung" bedeute den Erlaß eines Rechtssatzes im Gegensatz zum Gewohnheitsrecht, sie sei also im materiellen Sinne aufzufassen; daher dürften

b) Rechtssätze nur im Wege der Gesetzgebung erlassen werden, d. h. von dem Gesetzgeber selbst oder von einem Dritten, dem hierzu eine besondere gesetzliche Vollmacht erteilt sei. Laband gründet diese von ihm geteilte Ansicht auf Artikel 62 der Preußischen Verfassung vom 31. 1. 1850 sowie auf Artikel 8 und 62 a. a. O., wo man unter dem Begriff „Gesetzgebung" die Gewalt, Rechtssätze aufzustellen, verstanden habe. Ferner beweise Artikel 48 der Deutschen Reichsverfassung vom 16. 4. 1871 nach dem Satze exceptio firmat regulam, daß man im Deutschen Reich vor 1918 eine allgemeine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsnormen nicht gewollt habe. Aus dem Fehlen von Sonderbestimmungen in der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 folge, daß dies auch für das heutige Staatsrecht gelten solle, somit sei also eine allgemeine Ermächtigung eines Dritten zur Aufstellung von Rechtsnormen, sowie die Weiterübertragung, d. h. die Subdelegation des Verordnungsrechts unzulässig.

2. Die Schlußfolgerung der herrschenden Meinung ist irrig, da sie von falschen Voraussetzungen ausgeht. Die h. M. scheitert einmal daran, daß es im heutigen Staatsrecht sehr streitig ist, was man unter „Rechtsnorm" zu verstehen hat. Ferner folgt aus der Lehre von der Trennnung der drei Gewalten, die die Staatsgewalt scheidet in gesetzgebende, richterliche und vollziehende, daß der Begriff „Gesetzgebung" nur im formellen Sinne verstanden werden kann, d. h. daß der Begriff „Gesetz" nicht „Rechtssatz" schlechthin bedeutet, wie die h. M. sagt, sondern der „Gesetz"-Souveränetätsakt, höchster Rechtssatz b·deutet. Die Richtigkeit dieser Ansicht wird bestätigt durch die Entstehungsgeschichte und den Sprachgebrauch der Preußischen und Deutschen Verfassungen. die auch mit dem französchen Recht übereinstimmen. Sie folgt ferner aus § 6 Tit. 13 Teil II A L R: „Das Recht, Gesetze und allgemeine Polizeiverordnungen zu geben, dieselben

wieder aufzuheben und Erklärungen darüber mit gesetzlicher Kraft zu erteilen, ist ein Majestätsrecht". Artikel 5 der Reichsverfassung vom 16. 4. 1871: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend", auf den sich die h. M. beruft, bestimmte auch nur, wie ein Gesetz zustande kommt, aber nicht, was es enthalten soll oder muß, auch nicht, daß der Gesetzgeber einem Dritten nicht allgemein den Erlaß von Rechtsvormen übertragen durfte. — Der Staat kann als höchstes Rechtssubjekt innerhalb eines räumlich begrenzten Gebietes, als Inbegriff aller Macht grundsätzlich anordnen, was er will; Schranken gibt es für ihn nur insoweit, als er sich solche selbst z. B. durch die Verfassung auferlegt. Die früher von v. Rönne in den Gegenstand der Untersuchung hineingetragene Unterscheidung zwischen „Gegenständen, die an sich und ihrer Natur nach dem Gebiete der Gesetzgebung angehören und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist", ist für die Beantwortung der Frage nach der Zulässigkeit allgemeiner Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsnormen ungeeignet, da sie nur verwirrend wirken kann. Ueberdies ist heute so gut wie unstreitig, daß die in Artikel 38 II, 48 II, der Verfasiung vom 16. 4. 1871 bezeichneten „Vorschriften" und „Anordnungen" Rechtssätze enthalten. Der Erlaß von Rechtsnormen auf einem anderen Wege als dem der „Gesetzgebung", nämlich durch Verordnung bedeutet auch keinen Verzicht des Reichstages auf sein Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung, sondern nur eine Art der „Gesetzgebung". Wie der Staat sich eine Verfassung geben kann, so kann er sich auch dadurch entlasten, daß er einen Teil der Gesetzgebungsarbeit auf einen von ihm Bevollmächtigten überträgt. Es wäre auch eine übertriebene Forderung, wenn jeder Rechtssatz vom Reichsgesetzgeber durch das in Artikel 68 ff. der jetzigen Reichsverfassung bezeichnete formelle Verfahren erlassen werden sollte. Wie der Staat als oberstes Verwaltungsorgan jedem anderen im Staate Vorschriften erteilen kann, kann er es auch allgemein ermächtigen, an seiner Statt Rechtssätze aufzustellen. So hat die Rechtsgeschichte, beginnend mit dem römischen Recht bis heute in ständiger Wiederholung generelle Delegationen der gesetzgebenden Gewalt aufzuweisen. Ständig wurden in neuester Zeit Post- und Telegrafenordnungen nicht vom Kaiser, sondern vom Kanzler bezw. Reichspostamt erlassen. Das Reichsgericht hat dies Verfahren mehrfach gebilligt. Die Revolutionsregierung von 1918 hat ihre Macht in den ersten Tagen ihres Bestehens dadurch betätigt, daß sie große Gebiete ihrer Befugnisse allgemein auf andere Staatsorgane übertrug. Dieses Verhalten, die spätere Handhabung der Staatsgewalt während der Zeit nach dem November 1918 sowie die Ermächtigungsgesetze aus der Neuzeit, vom 4. 8. 1914, vom 17. 4. 1919, 3. 8. 1920, Artikel 1789 der jetzigen Reichsverfassung beweisen, daß Delegationen der gesetzgebenden Gewalt nicht nur zweckmäßig, sondern auch ein praktisches Bedürfnis sind. Diese Ansicht ist auch von der h. M., z. B. von Anschütz in seinem neuesten Lehrbuch, z. T. bestätigt. In Uebereinstimmung mit unserer Ansicht befindet sich die Praxis in Belgien, Frankreich, Oesterreich und England. So hat der zuerst von Arndt vertretene Gedanke von der Zulässigkeit einer allgemeinen

Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsnormen allseitige Bestätigung gefunden. Sofern der Zweck der Bestimmmung dadurch nicht vereitelt wird, bedarf diese keiner Verkündigung im Reichsgesetzblatt. Die heute größtenteils im Reichsgesetzblatt erfolgende Verkündigung hat ihren Grund allein in der größeren Verbreitung dieses Blattes gegenüber anderen Publikationsorganen. Der Erlaß von Rechtssätzen im Wege der Verordnung, die materiell Reichsrecht darstellt und dem Landesrecht vorgeht, bedeutet auch keine Verfassungsänderung. Denn durch die Ermächtigung eines Dritten bestimmt der Reichsgesetzgeber nur, wie gewisse Rechtsregeln erlassen werden sollen, ein Verfahren, das verfassungsmäßig zulässig ist. Außerdem ist das Ergebnis der vereinfachten Reichsgesetzgebung nur eine Verordnung, die auch nur Verordnung heißt und nicht Gesetz.

3. Aus den bezeichneten Gründen kann der vom Gesetzgeber zum Erlaß der Verordnungen Ermächtigte regelmäßig auch einen Dritten wiederum zum Erlaß der Verordnungen mit Ausnahme der Polizerverordnungen bevollmächtigen. Das Hauptbeispiel einer Subdelegation aus der Neuzeit bieten § 4 des Gesetzes vom 4. 8. 1914, wonach die dem Kanzler durch § 1 des Gesetzes übertragenen Befugnisse subdelegiert werden konnten bis auf die Demobilmachungsausschüsse, sowie Artikel 88 III[2] der Reichsverfassung. — Im Gegensatz zum formellen Gesetz unterliegt die auf Grund der Ermächtigung erlassene Verordnung der richterlichen Nachprüfung, ob sie im Rahmen der Ermächtigung erlassen und gehörig verkündet ist. Nicht gehörig verkündete und solche, die die Ermächtigung überschreiten, sind ungültig.

4. Die „vereinfachte Reichs-Gesetzgebung im engeren Sinne", die nur in Kraft treten kann, wenn ein bestimmter Au schuß des Parlaments seine Zustimmung gibt und daher auch bezeichnet werden kann als „erschwerte Verordnung", ist ein Produkt des neuesten Staatsrechts. Die Geltungsdauer der auf diesem Wege erlassenen Verordnungen ist regelmäßig auf eine bestimmte Geltungsdauer beschränkt. So war z. B. die Reichsregierung nach dem Ermächtigungsgesetz vom 17. 4. 1919 nur für die Dauer der Vertagung der Nationalversammlung ermächtigt, mit Zustimmung eines Ausschusses von 28 Mitgliedern der Nationalversammlung gesetzliche Maßnahmen anzuordnen, die zur Regelung des Uebergangs von der Kriegs- in die Friedenswirtschaft erforderlich waren. Weniger geeignet, Gebiete des Rechtslebens, die eine feststehende Regelung erfordern, wie z. B. das Privatrecht, zu regeln, erscheint das Verfahren der vereinfachten Reichsgesetzgebung zweckmäßig, in Zeiten des Uebergangs und sonst, wo schnelle Regelung geboten ist, Anwendung zu finden.

ooooooooooooo